

Souza, Clóvis Henrique Leite de

Working Paper

A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010

Texto para Discussão, No. 1718

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Souza, Clóvis Henrique Leite de (2012) : A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010, Texto para Discussão, No. 1718, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91448>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1718

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**A QUE VIERAM AS CONFERÊNCIAS
NACIONAIS? UMA ANÁLISE DOS
OBJETIVOS DOS PROCESSOS
REALIZADOS ENTRE 2003 E 2010**

Clóvis Henrique Leite de Souza

A QUE VIERAM AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS? UMA ANÁLISE DOS OBJETIVOS DOS PROCESSOS REALIZADOS ENTRE 2003 E 2010*

Clóvis Henrique Leite de Souza**

* Este texto é decorrente do mapeamento sobre conferências nacionais, parte do projeto Arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios, realizado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e pelo Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Pólis) com o apoio da Fundação Ford e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) no âmbito do Programa de Apoio a Redes de Pesquisa (Proredes). O autor agradece os comentários e as sugestões de Ana Cláudia Teixeira, Felix Lopez, Igor Fonseca, Joana Alencar, Paula Pompeu, Roberto Pires e Rosângela Paz. O relatório do projeto está disponível em: <www.inesc.org.br>.

** Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Geová Parente Farias

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto

Marcos Antonio Macedo Cintra

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Vanessa Petrelli Corrêa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL: Z18

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

APRESENTAÇÃO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 METODOLOGIA.....	8
3 CARACTERIZAÇÃO DAS CONFERÊNCIAS.....	9
4 DINÂMICA DE ORGANIZAÇÃO.....	11
5 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO FENÔMENO.....	13
6 FINALIDADES DAS CONFERÊNCIAS.....	19
7 SÍNTESE DAS FINALIDADES.....	32
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	33
REFERÊNCIAS.....	35

SINOPSE

Com base em pesquisa documental, este trabalho apresenta uma caracterização do ciclo de Conferências Nacionais realizadas no governo Lula e analisa as finalidades declaradas pelas mesmas. Constatou-se que há outros objetivos além da formulação de propostas para políticas públicas. As conferências também se propuseram a agendar temas, avaliar situações e fortalecer a participação. Nesse sentido, o texto contribui com o entendimento da natureza desses processos participativos, fortalecendo a necessidade de abordagem multidimensional para a avaliação da efetividade das instituições participativas.

Palavras-chave: conferências, democracia participativa, efetividade, instituições participativas, participação

ABSTRACTⁱ

Based on documentary research, this paper presents a characterization of national conferences held during President Lula's government and analyzes their purposes. It argues that besides the goal of proposing public policies, the Conferences also aim to include themes in the public agenda, to evaluate issues and to increase participation. The paper contributes to a more comprehensive understanding of the nature of participatory processes, strengthening the need for a multidimensional approach for evaluating the effectiveness of participatory institutions.

Keywords: conferences, participatory democracy, effectiveness, participatory institutions, social participation

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

APRESENTAÇÃO

As conferências nacionais tornaram-se importantes processos na ampliação da participação social no ciclo de políticas públicas no Brasil. O Ipea, por meio de sua Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), publica, no primeiro semestre de 2012, uma série de textos que visam aprofundar as reflexões a respeito da efetividade destas instituições participativas.

Esse esforço de difusão dos estudos sobre o tema está no âmbito do programa de pesquisa sobre Democracia e Participação desenvolvido na Diest em parceria estratégica com a Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS) Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR); o Projeto Democracia Participativa (PRODEP) do Departamento de Ciência Política (DCP) Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); o Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Pólis); o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC); e o Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Com isso, o Ipea pretende fortalecer e incentivar iniciativas que contribuam para a produção de conhecimento sobre o funcionamento do Estado e de suas instituições.

1 INTRODUÇÃO

Conceber a democracia apenas como um conjunto de procedimentos para a constituição de governos já não se sustenta. Em diferentes partes do mundo, o que se vê na atualidade são movimentos populares para o aprofundamento democrático, tendo em vista a descrença em instituições representativas e na democracia como um mero método de constituição de governos. Há uma clara expansão de arranjos institucionais que rompem com visões minimalistas da participação que restringiam a ação política ao voto (SANTOS; AVRITZER, 2002).

No Brasil, mesmo com a incerta garantia de direitos sociais de cidadania, a partir da redemocratização o que se viu foi a reconfiguração de estruturas institucionais para a incorporação de cidadãos e cidadãs na gestão pública (DAGNINO, 1998). Dar à sociedade a oportunidade de envolvimento na formulação, no monitoramento, na avaliação e no controle de políticas públicas aparece como razão de ser dos arranjos participativos. Da mesma forma, justifica-se a criação de estruturas diferenciadas para a participação política como parte de um esforço para tornar as instituições democráticas

mais inclusivas. Por isso, cabe conhecer a natureza desses espaços e aprofundar o entendimento de sua forma de funcionamento.

O intuito deste estudo é contribuir para a compreensão de uma instituição participativa que, embora criada há décadas, só nos últimos oito anos ganhou expressão pela diversificação temática e amplitude de mobilização: as conferências nacionais. A intenção da pesquisa foi perceber quais outras finalidades, além da propositiva, foram explicitadas na convocação desses processos participativos. Para tal, empreendeu-se esforço de caracterização do fenômeno com a descrição do modo de organização, tomando por base traços comuns dos processos. Além disso, buscou-se observar padrões nos objetivos declarados pelas conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2010. Foram explicitados limites ou contradições na forma de organizar esses processos, no que tange às finalidades, com a perspectiva de contribuir com a qualificação da interlocução entre Estado e sociedade.

Sabe-se que cada conferência se diferencia no caráter decisório, na natureza da interação entre Estado e sociedade, na forma de regulação, no poder de agenda dos atores, na integração com outras instituições participativas, na metodologia de debate e também na forma de encaminhamento, acompanhamento e execução das deliberações (SOUZA, 2008). Justamente por essas especificidades, vale o olhar para os padrões na forma de organização, em particular, por revelar as intenções para a realização das conferências. Mesmo sabendo que a intenção possa ser diferente da realização, sejam quais forem os motivos para isso, é relevante conhecer as finalidades propostas para a instância de participação quando se quer aprofundar no entendimento de sua natureza.

Este texto está organizado em oito seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta brevemente a metodologia utilizada na construção da pesquisa, sendo seguida por um esforço de caracterização das conferências e uma perspectiva geral da dinâmica de organização. Posteriormente, é apresentado o histórico do fenômeno observado. Por fim, aprofunda-se a reflexão nas categorias de análise identificadas no processo de pesquisa que indagou: a que vieram as conferências nacionais?

2 METODOLOGIA

Nesta pesquisa de base documental, foram utilizados como fontes os atos normativos das conferências (constantes em leis, decretos, portarias ministeriais ou interministeriais e resoluções de conselhos). Os documentos que instituem a conferência especificam os

objetivos ou as finalidades destas instituições participativas, em particular a portaria que dá publicidade ao regimento interno.

Neste trabalho, os objetivos e as finalidades constantes nos atos normativos foram extraídos dos documentos-fonte, compilados em uma base de dados e seus conteúdos foram analisados e organizados em mapas mentais. Para cada objetivo procurou-se identificar as ideias centrais que indicassem o sentido da frase. Quando em uma sentença constavam ideias distintas, essas foram separadas para que pudessem ser observadas em categorias diferentes.

Desta forma, as unidades de análise foram os objetivos declarados pelas conferências nacionais em seus atos normativos. Após a compilação e a identificação de ideias centrais em cada objetivo, o processo de agrupamento por semelhança permitiu a criação de categorias e subcategorias que em seções seguintes serão apresentadas. Das 74 conferências ocorridas no período em questão, foram encontrados documentos que revelaram os objetivos de 68 conferências.¹ Este foi o universo de análise.

3 CARACTERIZAÇÃO DAS CONFERÊNCIAS

As conferências podem ser definidas como processos participativos que reúnem, com certa periodicidade, representantes do Estado e da sociedade civil para a formulação de propostas para determinada política pública. Destaca-se aqui um texto que apresenta o entendimento governamental sobre esses mecanismos de participação, expresso em página oficial na internet sobre o tema da participação no governo Lula.

Conferências são espaços de discussão ampla, nas quais o Governo e a sociedade por meio de suas mais diversas representações travam um diálogo de forma organizada, pública e transparente. Fazem parte de um modelo de gestão pública participativa que permite a construção de espaços de negociação, a construção de consensos, o compartilhamento de poder e a co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade civil. Sobre cada tema ou área é promovido um debate social que resulta em um balanço e aponta novos rumos (GOVERNO FEDERAL, 2007).

Também com o intuito de construir um entendimento sobre o que seriam esses processos, a mensagem do presidente ao Congresso Nacional em 2004 é esclarecedora

1. Não foram encontrados os objetivos dos seguintes processos: 1ª Conferência de Aprendizagem Profissional; 1ª Conferência de Aquicultura e Pesca; 3ª Conferência de Arranjos Produtivos Locais; 3ª Conferência de Saúde Bucal; 8ª Conferência dos Direitos Humanos; e 10ª Conferência dos Direitos Humanos.

da visão oficial: “conferências nacionais, espaços democráticos que envolvem gestores, usuários e prestadores de serviços em torno de uma agenda estratégica comum” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2004, p. 226). Por fim, a mensagem do presidente ao Congresso Nacional em 2006 traz uma visão de resultados alcançados com as conferências realizadas em seu primeiro mandato:

As Conferências Nacionais realizadas neste Governo garantiram a participação e a influência decisiva da sociedade na formulação e acompanhamento das políticas públicas. Além da participação dos delegados nacionais, há que se considerar a realização das conferências preparatórias em diversos Municípios e Estados, o que propiciou o aprofundamento da descentralização, o fortalecimento da democracia e a emergência de novos atores sociais na gestão das políticas públicas (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2006, p.195-196).

O que sempre está ressaltado sobre as conferências é a abertura ou o fortalecimento de diálogo entre Estado e sociedade civil; elas são vistas como canais democráticos de participação no ciclo de políticas públicas. A questão é saber se foi realizado o potencial de ampliação em escala da participação, por meio de conferências. O relatório do Projeto Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade (Mapas),² iniciativa da sociedade civil para monitorar ações de participação social do governo Lula, acabou por constatar que: “a expectativa de fortalecimento e de generalização da participação social não se cumpriu” (MAPAS, 2005, p. 2).

A própria forma de organização parece trazer limites ao processo participativo, pois a baixa integração entre os ministérios que as organizam acabou por tornar as conferências “institucionalidades paralelas: conservadas à margem e com difícil interlocução com o resto do aparato estatal” (CAMURÇA, 2006, p. 36). De toda forma, é possível destacar elementos caracterizadores e descrever a dinâmica de funcionamento desses processos participativos voltados à formulação de políticas públicas. Nesse sentido, é útil observar a formulação do Instituto Pólis (2005) para as finalidades de conferências:

- 1) Definir princípios e diretrizes das políticas setoriais: os participantes da conferência devem traçar um plano estratégico para o setor, definindo as prioridades da secretaria para os próximos anos.

2. O projeto Mapas foi iniciativa de uma aliança de organizações da sociedade civil que pretendeu realizar monitoramento sistemático e avaliação das condições da participação social no país. Nas referências está o endereço para o relatório.

- 2) Avaliar programas em andamento, identificar problemas e propor mudanças, para garantir o acesso universal aos direitos sociais.
- 3) Dar voz e voto aos vários segmentos que compõem a sociedade e que pensam o tema em questão.
- 4) Discutir e deliberar sobre os conselhos no que se refere às formas de participação, composição, proposição da natureza e de novas atribuições. Os delegados das conferências também podem indicar os membros titulares e suplentes, opinar sobre sua estrutura e funcionamento e recomendar a formação de comitês técnicos.
- 5) Avaliar e propor instrumentos de participação popular na concretização de diretrizes e na discussão orçamentária.

Partindo destas finalidades normativas, além do caráter de formulação e avaliação de ações estatais, percebe-se a intenção de trazer os diversos sujeitos políticos para a discussão no espaço público e de conectar essa instância de participação com outros de um sistema participativo, como no caso dos conselhos. Ademais, é importante ressaltar que as conferências se constituem como processos participativos, não são apenas atividades ou eventos, pois em geral desenvolvem-se ao longo do tempo e não pontualmente. Além disso, têm diversas ações conectadas e há a intenção, declarada, de encaminhar as decisões geradas no processo de discussão. Assim, podem-se destacar alguns elementos caracterizadores de conferências:

- constituem-se como uma etapa da formulação de políticas públicas setoriais;
- reúnem sujeitos políticos diversos;
- conectam-se com outras instâncias de participação; e
- desenvolvem-se como um processo participativo.

4 DINÂMICA DE ORGANIZAÇÃO

Com base na análise do ciclo de conferências do governo Lula, pode-se afirmar que a dinâmica de organização de um processo participativo caracterizado como conferência varia conforme o contexto, mas é possível apontar alguns pontos comuns. As conferências,

em geral, são convocadas com caráter consultivo ou deliberativo pelo poder executivo de cada nível de governo, por meio de decreto que traz o tema do debate e o órgão responsável pela organização do processo. Quando previsto em lei, o próprio conselho setorial pode fazer o chamamento à participação. Os órgãos apontados como responsáveis publicam portarias que definem comissão organizadora, objetivos, período e forma de realização.

É comum que na comissão organizadora já estejam representados os diversos segmentos a serem mobilizados. Em geral, a comissão é um órgão colegiado temporário que discute as estratégias e o cronograma de ação a ser levado à frente por uma coordenação executiva, dedicada exclusivamente a tal tarefa. A comissão organizadora também discute o regulamento que estabelece as etapas do processo, a forma de escolha dos representantes e os temas em pauta. Em geral, ainda formula um regimento a ser apreciado na plenária do evento final que estabelecerá o funcionamento do mesmo.

Os eventos preparatórios podem ser municipais ou regionais, tendo múltiplas bases territoriais, a depender da organização temática. Quando são processos nacionais, há etapas estaduais para a escolha de representantes e discussão prévia dos temas propostos. Para orientar a discussão são produzidos documentos de referência chamados de texto-base, que podem ser provocadores de debate ou apresentarem as propostas do governo para aquele setor. Para estimular a participação de públicos específicos também podem ocorrer conferências setoriais, além das livres e das virtuais que se configuram como etapas não eletivas e sim mobilizatórias.

O mais comum é que os eventos preparatórios aconteçam em plenárias e grupos temáticos, sendo o diálogo orientado por práticas de assembleia: o texto-base é lido e discutem-se os pontos em que há destaques; a ordem de fala é feita por inscrição; há falas favoráveis e contrárias aos destaques que podem suprimir, modificar ou adicionar algo no texto; por fim vota-se cada um dos destaques, fazendo-se emendas ao texto inicial. Também são muito utilizadas as moções, forma de dar espaço a manifestações de apoio ou repúdio a questões que não estão no centro da pauta do debate. Normalmente estabelecem-se prazos para apresentação de moções, que necessitam de um percentual de assinaturas de participantes para serem lidas e votadas pela plenária. Quando os eventos são etapas intermediárias, há também um momento de escolha de representantes para a próxima fase de discussão.

Após cada conferência, uma equipe indicada pela comissão executiva sistematiza as contribuições das etapas preparatórias e produz um texto que consolida as propostas para os debates. No primeiro dia da etapa seguinte o texto de sistematização é entregue aos representantes, comumente chamados delegados, para orientar as discussões. No

evento final, o diálogo segue o modelo de assembleias e, quando é o caso, há momento para a eleição de representantes para o conselho de políticas daquele setor. Nesses eventos, têm direito a voz e voto os delegados vindos de etapas preparatórias e delegados natos – integrantes do conselho temático. É comum a presença, com direito a voz, de convidados indicados pela comissão organizadora. Em alguns casos, também é permitida a participação de observadores. As decisões da plenária final são chamadas deliberações ou resoluções, e cabe ao órgão responsável pela conferência dar encaminhamento às mesmas.

5 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO FENÔMENO

Foi em 1937 que a legislação brasileira previu conferências para as áreas de saúde e educação (Lei nº 378 de 13/1/1937), sendo realizada em 1941 a 1ª Conferência Nacional de Saúde, que reuniu “representantes dos órgãos públicos de saúde na esfera federal e estadual, para discussão e deliberação das questões administrativas relativas à saúde pública” (HOCHMAN, 2005, p. 133). Embora naquele período a discussão fosse restrita aos agentes estatais, posteriormente a sociedade civil passou a participar desse espaço de discussão da política nacional de saúde.

Em 1986 ocorreu a 8ª Conferência Nacional de Saúde, marcada por ampla participação popular, que deu força para que na constituinte fossem garantidas as bases do Sistema Único de Saúde (SUS). A força simbólica dos movimentos pela reforma sanitária e a arquitetura institucional do SUS, com a devida adaptação às especificidades de cada setor, foram inspiração nas diversas áreas em que se iniciaram articulações por políticas nacionais integradas e sistemas de participação.

O marco nesta mobilização foi a Constituição Federal (CF) de 1988 que impulsionou, ao menos formalmente, a descentralização administrativa e a incorporação da participação de cidadãos e organizações da sociedade civil na gestão de políticas públicas por meio da criação de instituições participativas. O texto constitucional “foi capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos na sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 65). Isso foi expresso em diversos dispositivos que ampliaram os direitos políticos e incentivaram experiências de gestão pública participativa.

No que se refere à arquitetura da participação, a CF estabeleceu princípios e diretrizes, tais como a cidadania como fundamento do Estado democrático (artigos 1º,

5º, 8º, 15 e 17), os deveres sociais em questões coletivas (artigos 205, 216, 225, 227 e 230) e o exercício da soberania popular (artigos 14, 27, 29, 58 e 61), mas também tratou da participação social como forma de gestão pública (artigos 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231). Na institucionalização da participação, destaca-se a descentralização administrativa com gestão participativa, em particular na seguridade social (artigo 194), na saúde (artigo 198), na assistência social (artigo 203) e na educação (artigo 206).

Estimuladas pelas garantias do processo de redemocratização, diversas experiências foram iniciadas em nível local, destacando-se os conselhos gestores e os orçamentos participativos (AVRITZER, 2008). Em momento posterior, multiplicaram-se iniciativas em áreas temáticas específicas, como no caso da cogestão em unidades de conservação e em bacias hidrográficas (ABERS; JORGE, 2005). E, mais recentemente, foram ampliados os canais institucionais para a gestão pública participativa no âmbito federal, como, por exemplo, mesas de negociação, consultas e audiências públicas, conselhos e conferências nacionais (AVRITZER, 2009).

A gestão participativa é um dos princípios do SUS e parece ter sido modelo para outras áreas construir processos participativos, em nível nacional, com o formato de conferências. Nesse sentido, podem ser citadas a Assistência Social, que instituiu conferências como parte de um sistema de participação institucionalizado (Lei nº 9.720/1993), e a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, convocada bianualmente, desde 1995, pelo respectivo conselho nacional.

Nos últimos anos houve grande utilização das conferências para ampliar em nível nacional a participação na formulação de políticas públicas. Estima-se que mais de cinco milhões de pessoas participaram em etapas prévias às 74 conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2010 (BRASIL, 2010). Para o governo Lula, foram maneiras de “viabilizar o diálogo social permanente e um vasto processo de democracia participativa” (SGPR, 2006, p. 3).

Aparentemente, “a aposta na institucionalização e sustentabilidade de um sistema de participação de tal envergadura representa um esforço inédito na história do país” (MARICATO; SANTOS JÚNIOR, 2006, p. 28). O quadro 1 apresenta as 74 conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2010, promovidas pelos respectivos órgãos responsáveis, tendo por base dados obtidos com a Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR), em pesquisa documental realizada pelo autor.

QUADRO 1
Conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2010

Órgão responsável	Conferência	Edição	Ano	Ato convocatório
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional	2ª	2004	Decreto de 3/9/2003
		3ª	2007	Decreto de 1/12/2006
Ministério da Cultura	Conferência de Cultura	1ª	2005	Decreto nº5.520 de 24/8/2005
		2ª	2010	Portaria nº 46 de 10/7/2009
Ministério da Ciência e Tecnologia	Conferência de Ciência, Tecnologia e Inovação	3ª	2005	Portaria nº 164/2004
		4ª	2010	Decreto de 3/8/2009
Ministério da Educação	Conferência de Educação	1ª	2010	Sem informação
	Conferência de Educação Básica	1ª	2008	Sem informação
	Conferência de Educação Escolar Indígena	1ª	2009	Portaria nº 1.062 de 26/8/2008
	Conferência de Educação Profissional Tecnológica	1ª	2006	Portaria nº 1.506/2006
Ministério da Integração Nacional	Conferência de Defesa Civil e Assistência Humanitária	1ª	2010	Decreto de 27/10/2009
Ministério da Justiça	Conferência de Segurança Pública	1ª	2009	Decreto de 8/12/2008
	Conferência dos Povos Indígenas	1ª	2006	Decreto de 16/3/2006
Ministério da Saúde	Conferência da Saúde	12ª	2003	Decreto de 5/5/2003
		13ª	2007	Decreto de 10/5/2007
	Conferência de Saúde Indígena	4ª	2006	Portaria nº 963 de 23/06/2005
	Conferência de Saúde Mental	4ª	2010	Decreto de 29/4/2010
	Conferência de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde	3ª	2006	Portaria nº 592 de 20/4/2005
	Conferência de Saúde Bucal	3ª	2004	Portaria nº 318 de 4/3/2004
	Conferência de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	2ª	2004	Portaria Interministerial nº 453 de 17/3/2004
Ministério das Cidades	Conferência das Cidades	1ª	2003	Portaria nº 170 26/5/2003
		2ª	2005	Decreto de 11/2/2005
		3ª	2007	Resolução nº 4 de 3/12/2006
		4ª	2010	Sem informação
Ministério das Comunicações	Conferência de Comunicação	1ª	2009	Decreto de 16/4/2009
Ministério das Relações Exteriores	Conferência das Comunidades Brasileiras no Exterior	1ª	2008	Sem informação
		2ª	2009	Sem informação
		3ª	2010	Decreto nº 7.214 de 15/6/2010
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Conferência Brasileira de Arranjos Produtivos Locais	1ª	2004	Sem informação
		2ª	2005	Sem informação
		3ª	2007	Sem informação
		4ª	2009	Sem informação
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável	1ª	2008	Sem informação

(continua)

(continuação)

Órgão responsável	Conferência	Edição	Ano	Ato convocatório
Ministério do Meio Ambiente	Conferência do Meio Ambiente	1ª	2003	Decreto de 5/6/2003
		2ª	2005	Decreto de 5/6/2003
		3ª	2008	Portaria nº 539 de 25/12/2007
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Conferência de Recursos Humanos da Administração Pública Federal	1ª	2009	Portaria nº 16 de 29/01/2009
Ministério do Trabalho e Emprego	Conferência de Aprendizagem Profissional	1ª	2008	Sem informação
Ministério dos Esportes	Conferência do Esporte	1ª	2004	Decreto de 21/1/04
		2ª	2006	Portaria nº 133/2005
		3ª	2010	Portaria nº 13 de 26/1/2010
Ministério da Assistência Social	Conferência de Assistência Social	4ª	2003	Portaria nº 262/2003
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome		5ª	2005	Resolução nº 111/2005
		6ª	2007	Portaria nº 292 de 30/8/2006
		7ª	2009	Portaria nº 1 de 4/9/2008
Ministérios da Saúde, Previdência Social e Trabalho e Emprego	Conferência de Saúde do Trabalhador	3ª	2005	Portaria Interministerial nº 370 de 10/3/2005
Ministérios da Saúde, do Meio Ambiente e das Cidades	Conferência de Saúde Ambiental	1ª	2009	Decreto de 14/5/2009
Ministérios do Trabalho e Emprego, do Desenvolvimento Agrário e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Conferência de Economia Solidária	1ª	2006	Portaria Interministerial nº 2 de 6/4/2006
		2ª	2010	Resolução nº 1 de 30/12/2009
Ministérios da Educação e do Meio Ambiente	Conferência Infantojuvenil pelo Meio Ambiente	1ª	2003	Decreto de 5/6/2003
		2ª	2006	Sem informação
		3ª	2009	Sem informação
Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca	Conferência de Aquicultura e Pesca	1ª	2003	Decreto de 18/8/2003
		2ª	2005	Decreto nº 5069/2004
		3ª	2009	Decreto de 20/1/2009
Secretaria Especial de Direitos Humanos	Conferência dos Direitos da Pessoa Idosa	1ª	2006	Decreto de 22/5/2003
		2ª	2009	Decreto de 5/3/2008
	Conferência dos Direitos da Pessoa com Deficiência	1ª	2006	Decreto de 10/10/2005
		2ª	2008	Decreto de 29/4/2008
	Conferência de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais	1ª	2008	Decreto de 28/11/2007
	Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente	5ª	2003	Resolução nº 86/2003
		6ª	2005	Resolução nº 103/2005
		7ª	2007	Resolução nº 120 de 14/12/2006
		8ª	2009	Sem informação
		9ª	2004	Sem informação
	Conferência de Direitos Humanos	11ª	2008	Decreto de 29/4/2008
Câmara dos Deputados		8ª	2003	Sem informação
		10ª	2006	Sem informação

(continua)

(continuação)

Órgão responsável	Conferência	Edição	Ano	Ato convocatório
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	Conferência de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	1ª	2005	Decreto de 23/7/2004
		2ª	2009	Decreto de 19/10/2007
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	Conferência de Políticas Públicas para as Mulheres	1ª	2004	Decreto de 18/12/2003
		2ª	2007	Decreto de 17/11/2007
Secretaria Nacional de Juventude	Conferência de Juventude	1ª	2008	Decreto de 5/9/2007

Fonte: SGPR. Elaboração própria.

Dos 34 ministérios e secretarias com *status* de ministério,³ 22 envolveram-se na realização de ao menos uma conferência, o que representa 64% dos órgãos. Não foram realizadas conferências nas áreas⁴ de: agricultura, pecuária e abastecimento; defesa; fazenda; minas e energia, transportes e turismo. Dos 22 ministérios e secretarias que promoveram conferências, 7 envolveram-se na realização de processos em mais de um macrotema.⁵ São eles:

QUADRO 2 Envolvimento de órgãos federais em conferências

Órgão	Número de conferências
Ministério da Justiça	2
Ministério do Trabalho e Emprego	2
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	3
Ministério do Meio Ambiente	3
Ministério da Educação	5
Secretaria Especial de Direitos Humanos	5
Ministério da Saúde	7

Fonte: INESC/Pólis (2011).

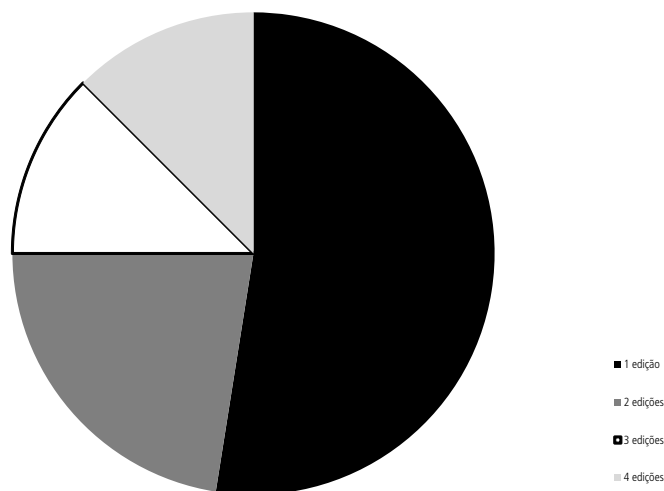
Do universo de 74 conferências, 21 processos ocorreram uma única vez, 9 contaram com duas edições, 5 com três edições e outros 5 com quatro edições entre 2003 e 2010. No gráfico 1 é possível visualizar esta proporção, indicando forte recorrência dos processos realizados no período analisado, embora a maioria das conferências tenha ocorrido uma vez.

3. Ministérios: Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Cidades; Ciência e Tecnologia; Comunicações; Cultura; Defesa; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Educação; Esporte; Fazenda; Integração Nacional; Justiça; Meio Ambiente; Minas e Energia; Pesca e Aquicultura; Planejamento, Orçamento e Gestão; Previdência Social; Relações Exteriores; Saúde; Trabalho e Emprego; Transportes e Turismo. Secretarias da Presidência da República: Casa Civil; Secretaria-Geral; Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Comunicação Social; Secretaria de Assuntos Estratégicos; Secretaria de Relações Institucionais; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria Especial dos Direitos Humanos; e Secretaria Especial de Portos.

4. Aqui foram citadas apenas áreas relativas aos ministérios.

5. Considera-se como macrotema o nome da conferência.

GRÁFICO 1
Ocorrência das conferências nacionais entre 2003 e 2010



Fonte: INESC/Pólis (2011).

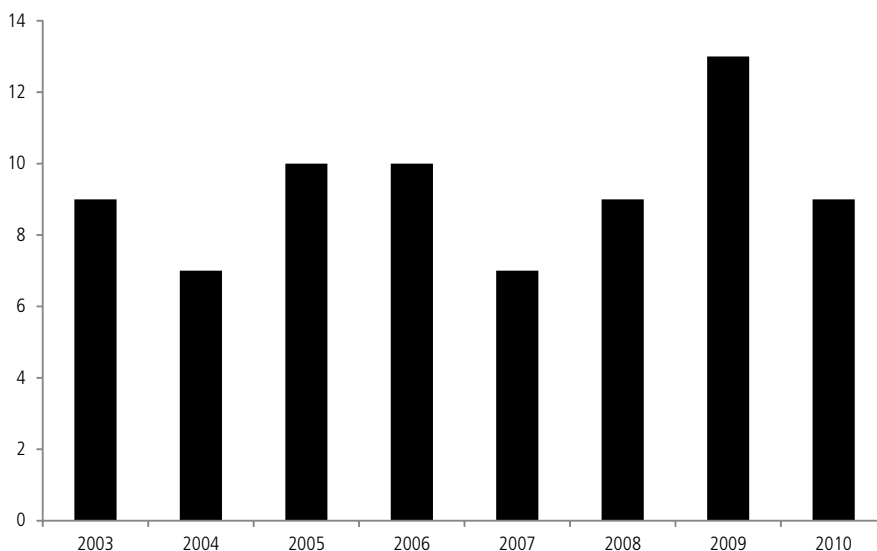
Tomando por base os 40 tipos (temas) de conferências realizados, veremos uma predominância de temas inéditos, ou seja, ainda não pautados. Vinte e oito conferências foram inéditas, ou seja, tiveram sua primeira edição realizada entre 2003 e 2010. Entre as conferências inéditas, 13 foram reeditadas e 15 permaneceram com uma única edição. Entre os 12 tipos de conferência que já haviam sido realizados em períodos anteriores, 6 tiveram mais que uma edição no período estudado. Segue quadro que sintetiza essas informações e demonstra a diversificação temática dos processos participativos nacionais ocorridos no período, pois 70% das conferências foram realizadas pela primeira vez.

QUADRO 3
Ineditismo e reedição de conferências

Conferências	Temas	Reeditadas	1 edição
Realizadas pela 1ª vez	28	13	15
Realizadas antes	12	6	6

Fonte: INESC/ Pólis (2011).

Observando a data de realização das 74 edições de conferências nos oito anos de governo, percebe-se uma distribuição regular, existindo um aumento no ano de 2009 e uma diminuição na ocorrência em 2004 e 2007. No gráfico 2 é possível ver a distribuição temporal das conferências.

GRÁFICO 2
Distribuição temporal das conferências

Fonte: INESC/Pólis (2011).

Diante dos 40 tipos de conferências realizados, percebe-se, tendo como base as datas de realização do evento nacional, uma tendência à inconstância na periodicidade, pois apenas 28% das conferências mantiveram regularidade seja anual,⁶ bienal,⁷ trienal,⁸ quatrienal⁹ ou quinquenal.¹⁰ Entre as conferências com mais de uma edição, 42% não mantiveram a periodicidade esperada.¹¹ Isso pode indicar uma baixa institucionalização dos processos, pela incerteza na realização dos mesmos.

6 FINALIDADES DAS CONFERÊNCIAS

A maneira como um processo participativo é organizado revela aspectos analíticos importantes, tendo em vista que a forma de funcionamento do espaço pode condicionar os resultados ou mesmo as estratégias de ação de quem dele participa. Nesta pesquisa,

6. Comunidades brasileiras no exterior.

7. Assistência social; Direitos da criança e do adolescente.

8. Mulheres; Direitos da pessoa idosa; Infantojuvenil pelo meio ambiente.

9. Saúde; Economia solidária; Políticas de promoção da igualdade racial.

10. Ciência, tecnologia e inovação; Cultura.

11. Periodicidade esperada em termos da recorrência de edições num determinado período. As Conferências que não mantiveram essa periodicidade foram: Arranjos produtivos locais; Cidades; Aquicultura e pesca; Direitos humanos; Esporte; Meio ambiente; Segurança alimentar e nutricional; Direitos da pessoa com deficiência.

foram analisadas as finalidades declaradas pelas conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2010, com o intuito de conhecer a natureza desses espaços e aprofundar o entendimento de sua forma de funcionamento.

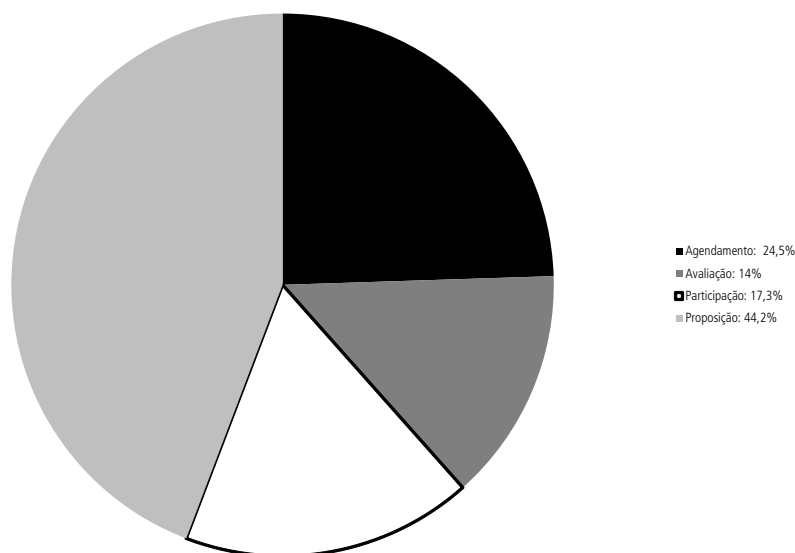
A intenção foi perceber naturezas distintas de finalidades. Assim as unidades de análise foram categorizadas em:

- 1) Agendamento – quando se referiam à difusão de ideias, afirmação de compromissos, articulação entre atores, fortalecimento de redes, promoção de reflexões e debates ou troca de experiências.
- 2) Avaliação – quando estavam em foco ações de diagnóstico de uma situação ou avaliação de políticas, inclusive avaliação do encaminhamento de deliberações de conferências.
- 3) Participação – quando falavam em ampliação ou fortalecimento de espaços participativos na gestão de políticas públicas.
- 4) Proposição – quando traziam aspectos de formulação de estratégias ou políticas para garantia de direitos, articulação entre entes federados e financiamento de ações, identificação de prioridades de ação para órgãos governamentais, além de intenções específicas de criação ou reformulação de planos, programas, políticas e sistemas.

Ao analisar as finalidades constantes nos atos normativos das conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2010, pode-se dizer que as conferências tinham objetivos ligados à proposição, como já era esperado, mas também possuíam outras finalidades como fortalecer a participação, analisar situações e agendar assuntos. O gráfico 3 indica a proporção de cada grupo de objetivos em relação ao universo.

O quadro 4 apresenta a distribuição de conferências em cada uma das categorias e subcategorias de objetivos. O número de ocorrências refere-se à quantidade de objetivos classificados naquele grupo. Importante esclarecer que é possível encontrar mais de um objetivo de determinada conferência em uma única categoria ou subcategoria, por isso há diferença entre os números de ocorrências e de conferências.

GRÁFICO 3
Proporção das categorias de objetivos de conferências



Fonte: INESC/Pólis (2011).

QUADRO 4
Distribuição de conferências por tipo de objetivo

Categoria	Subcategoria	Conferências	Ocorrências
Agendamento	Afirmação de compromissos	6	7
	Articulação entre atores	5	5
	Difusão de ideias	16	31
	Fortalecimento de redes	8	9
	Promoção de reflexões e debates	15	18
	Troca de experiências	2	2
Avaliação	Avaliação	22	28
	Diagnóstico	7	7
	Deliberações anteriores	6	6
Participação	Conselho	8	9
	Conferência	11	11
	Grupos excluídos	5	7
	Princípios	20	24
Proposição	Direitos	6	6
	Estratégias	4	5
	Entes federados	8	15
	Financiamento	3	3
	Prioridades	11	11
	Proposições gerais	20	27
	Plano nacional	12	12
	Programa nacional	2	3
	Política nacional	20	21
Sistema nacional	20	27	

Fonte: INESC/Pólis (2011).

6.1 AGENDAMENTO

Observando as ocorrências na categoria *agendamento*, percebe-se uma concentração na perspectiva de difusão de ideias como ação para construção de agendas. Existiram diferentes maneiras de afirmar o tema da conferência. O que se buscou, em grande parte dos casos, foi disseminar uma visão de política ou uma maneira de tratar um assunto. Veja o que disseram alguns processos participativos:

Demonstrar como a ciência, a tecnologia e a inovação (CT&I) produzidas no Brasil podem ser usadas como estratégia para promover o desenvolvimento político, econômico, social e cultural do País (3ª Conferência de Ciência Tecnologia e Inovação, de 2005).

Sensibilizar e mobilizar a sociedade brasileira para o estabelecimento de agendas, metas e planos de ação para enfrentar os problemas existentes nas cidades brasileiras – (3ª Conferência das Cidades, de 2007).

Ampliar a inserção da temática dos Direitos Humanos na sociedade, incluindo novos atores no debate sobre Direitos Humanos, respeitando a diversidade de idade, sexo, etnia, raça, deficiência, orientação sexual, religião, limitação funcional e área de atuação (10ª Conferência dos Direitos Humanos, de 2006).

Como visto, 26 conferências tiveram o *agendamento* em suas finalidades. Cabe destacar que a 1ª e a 2ª Conferências de Comunidades Brasileiras no Exterior, a 1ª Conferência de Arranjos Produtivos Locais e as 2ª e 3ª Conferências Infantojuvenis pelo Meio Ambiente podem ser identificadas apenas nesta categoria e não em outras. Esse destaque é cabível, pois se espera que processos participativos, no âmbito da gestão pública, venham a propor políticas públicas e não apenas contribuir na difusão de ideias.

De toda forma, vale dizer que nas duas primeiras áreas temáticas (Comunidades Brasileiras no Exterior e Arranjos Produtivos Locais), houve diferenciação nas reedições, ou seja, outras finalidades foram agregadas ao *agendamento*. A Infantojuvenil pelo Meio Ambiente, embora tenha proposto outros objetivos em sua primeira edição, optou por concentrar-se no *agendamento* nas edições seguintes.

Não se quer aqui menosprezar a importância das conferências em difundir ideias contribuindo com a formulação de uma agenda pública, até pela capilaridade que alguns desses processos tiveram nos municípios. No entanto, cabe a reflexão se um evento cujo propósito central é disseminar visões deve ser considerado como processo

participativo na gestão de políticas públicas, embora o *agendamento* possa ser base para a proposição de políticas.

Entre as 26 conferências desta categoria, 15 falaram em troca de experiência, fortalecimento de redes e articulação entre atores. A conferência como um espaço em que os diferentes sujeitos políticos envolvidos com o tema se articulam é evidente quando se observa *in loco*. Interessante é perceber que já na formulação de objetivos está declarada essa intenção. Isso demanda, no processo de organização, ações específicas para garantir o encontro efetivo da multiplicidade de visões sobre o assunto em pauta.

E se o intuito é a formulação de uma nova agenda, além de garantir a presença de múltiplas perspectivas, faz-se necessário que a postura na organização vá além da escuta. Fundamentais são ações que possibilitem a construção coletiva e até mesmo o convencimento, tendo em vista a intenção de que sujeitos que não consideravam determinado tema em sua pauta venham a incluí-los. Cabe mencionar que 15 conferências declararam finalidades ligadas à promoção de reflexão e debates.

E foram seis os processos que falaram em afirmar compromissos o que traz novamente a dimensão da articulação de atores, mas em especial pode sinalizar o desejo de comprometer as organizações envolvidas com certos princípios e práticas, como revela o exemplo da Conferência de Segurança Pública, em 2009: “criar e estimular o compromisso e a responsabilidade dos demais órgãos do poder público e da sociedade civil na efetivação da segurança com cidadania”.

6.2 AVALIAÇÃO

Trinta conferências definiram entre suas finalidades a *avaliação*, seja pelo diagnóstico de uma situação ou pela análise da implementação de uma política. Chama a atenção que não foram todas as conferências com finalidade de formulação de políticas que declararam a *avaliação* também como objetivo, afinal sem a identificação da situação a tratar, podem-se formular proposições desconectadas da realidade. Evidentemente, não quer dizer que a simples declaração da perspectiva analítica garanta a qualidade propositiva, além do que não se sabe quais foram os instrumentos de diagnóstico adotados para a *avaliação*.

De toda forma, parece relevante a simples existência da dimensão analítica em algumas conferências. Olhando para os conteúdos percebe-se que a *avaliação* está centrada na execução de políticas já existentes, embora avaliações gerais com caráter de diagnóstico também estejam presentes, como revelam os seguintes exemplos:

Avaliar a situação e o potencial da Economia Solidária no país tanto do ponto de vista de sua organização social quanto das políticas públicas desenvolvidas (1ª Conferência de Economia Solidária, de 2006).

Avaliar a implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2ª Conferência de Políticas para Mulheres, de 2007).

Reunir pensamentos, demandas, propostas, necessidades da população brasileira, contribuindo para a realização de amplo diagnóstico da diversidade cultural do País (1ª Conferência de Cultura, de 2005).

Cabe destacar a existência de objetivos direcionados à *avaliação* dos encaminhamentos dados às deliberações aprovadas em processos anteriores. Ou seja, conferências que em suas reedições intencionaram avaliar processos realizados anteriormente, em particular falou-se em balanço de resultados. No entanto, essa perspectiva analítica esteve presente em apenas seis das conferências realizadas no período. Como isso ocorreu em duas das edições de Cidades, a realidade é que somente cinco áreas temáticas ocuparam-se em avaliar o encaminhamento dado a deliberações anteriores.

Cabe ressaltar que em duas conferências (Políticas de Promoção da Igualdade Racial e Políticas para as Mulheres) quando se fala em balanço de resultados de edições anteriores também se menciona a repactuação. Ambas utilizaram a mesma redação “analisar e repactuar os princípios e diretrizes aprovados”. Nessa forma de expressão parece estar implícito o reconhecimento de que os resultados esperados não foram plenamente alcançados, por isso há necessidade de repactuar. Interessante perceber que aparece com isso, mesmo que de maneira tímida, uma dimensão das conferências como espaço de pactuação entre governo e sociedade e não apenas de proposição ou demanda.

A baixa existência de *avaliação* a respeito do próprio processo, embora seja explicada pelo pequeno número de conferências reeditadas, sinaliza tendência a começar de novo a cada nova edição. Afinal, mesmo nas conferências já tradicionais e instituídas em lei como nas áreas de saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente,

não existiu a declaração da finalidade autoanalítica para a conferência. A sensação de que muitas vezes se recomeça, formulando propostas do zero, não será desconectada da realidade se forem consideradas apenas as finalidades.

Por fim, cabe mencionar que nas áreas consideradas “tradicionalis” (saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente) apenas a 4ª Conferência de Assistência Social (2003) mencionou *análise* em seus objetivos, embora a 6ª Conferência de Direitos da Criança e do Adolescente (2005) tenha formulado diagnóstico de cada problemática para então elaborar proposições. Isso faz pensar que mesmo não estando nos objetivos alguns processos possam ter realizado *avaliação* como etapa prévia à *proposição*. Portanto, seria útil a confrontação das finalidades com os processos em si para se investigar se o formato da conferência é que não propicia *avaliação*, se há uma cultura pouco analítica na sociedade ou se existe uma prática propositiva decorrente de desejos ou modos de operar na política.

6.3 PARTICIPAÇÃO

Como se percebe no quadro de distribuição de ocorrências, a maioria das conferências mencionou a *participação* como finalidade no campo dos princípios ou das intenções, sem a especificação da maneira para o efetivo fortalecimento das iniciativas participativas, como os exemplos explicitam:

Destacar, instruir e reafirmar a importância da participação e do controle social como princípio da gestão democrática e compromisso da sociedade com a população idosa (2ª Conferência dos Direitos da Pessoa Idosa, de 2009).

Propor diretrizes para a ampliação e efetivação do controle social (3ª Conferência de Saúde do Trabalhador, de 2005).

Propor instrumentos de participação, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da política indigenista (1ª Conferência de Povos Indígenas, de 2006).

Entre as 31 conferências que mencionaram objetivos ligados ao fortalecimento ou criação de espaços participativos para a gestão de políticas públicas, apenas cinco mencionaram a garantia do acesso de grupos muitas vezes excluídos do processo político. Foram as conferências ligadas a questões indígenas e criança, adolescência e juventude que falaram de seus próprios grupos. Não há, em outras conferências, menção à garantia de acesso aos espaços participativos de grupos marginalizados ou excluídos

dos processos de decisão, embora se saiba que algumas conferências¹² garantiram cotas para mulheres na eleição de representantes para as etapas subsequentes.

No que tange às finalidades existentes, apenas oito conferências se propõem a tratar diretamente do desenho institucional dos conselhos. Duas áreas temáticas (segurança pública e cidades) mencionam a reformulação da instância nacional. Apenas a Conferência de Cidades se propôs a eleger os representantes do Conselho na etapa nacional. Isso indica que há pouca iniciativa para inter-relacionar estes dois espaços de participação em nível nacional. Em outras palavras, poucas áreas reconheceram a conferência como espaço adequado para escolher a representação dos respectivos conselhos nacionais.

Entre as 11 conferências que intencionaram tratar de si próprias, seis falaram em formular “estratégia de seguimento e de monitoramento das deliberações”. Como se vê é um número tão restrito quanto as que tinham o intuito de analisar os encaminhamentos de deliberações. O trecho entre aspas aparece em quase todas as unidades de análise desta subcategoria, o que pode indicar um mimetismo na regulamentação das conferências. Essa cópia de finalidades sinaliza baixa adaptação dos processos aos contextos específicos das políticas públicas que possuem ponto de desenvolvimento distinto.

Aspecto relevante é que além do monitoramento de resultados, a institucionalização do processo participativo aparece como ocupação para algumas conferências. Três áreas (cidades, meio ambiente e educação profissional e tecnológica) mencionaram alguma questão relacionada à garantia de reedição da conferência. Eis um exemplo: “Instituir a realização periódica da Conferência Nacional da Educação Profissional e Tecnológica”. Mesmo que a institucionalização não seja garantia de qualidade na participação, pode-se dizer que a estabilidade institucional facilita o encaminhamento dos resultados pela perspectiva de continuidade. Essa discussão, mesmo que existente *in loco*, foi pouco declarada como objetivo.

12. A 1ª de Desenvolvimento Rural Sustentável; 1ª e 2ª do Esporte; 1ª de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais; 1ª, 2ª e 3ª do Meio Ambiente; 1ª de Saúde Ambiental; 1ª de Segurança Pública.

6.4 PROPOSIÇÃO

Espera-se que espaços para a gestão participativa de políticas públicas tenham em sua natureza uma característica propositiva. Essa característica se encontra, de fato, na maioria das conferências. A categoria *proposição* é a que apresenta a maior frequência: das 68 conferências analisadas, 56 declararam finalidades propositivas. Possivelmente, as 12 conferências que não explicitaram esta finalidade¹³ também elaboraram propostas. Entretanto, a natureza propositiva aparece de maneira implícita, e não explícita, nos objetos declarados, como nos exemplos extraídos dos primeiros artigos dos respectivos regulamentos:

A 1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência convocada pelo Decreto de 14 de julho de 2005 terá por finalidade analisar os obstáculos e avanços da Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (2006).

Art. 1º - A IV Conferência Nacional de Saúde Mental - Intersetorial origina-se da Resolução nº433 do Conselho Nacional de Saúde, homologada pelo Ministro da Saúde em 14 de janeiro de 2010, com base na Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, e terá como objetivo debater temas relevantes para o campo da Saúde Mental, assim como os avanços e desafios da Política Nacional de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas, na perspectiva da intersetorialidade (2010).

Apesar de ser esperado que, ao analisar avanços, obstáculos e desafios da política, sejam elaboradas propostas, este objetivo não está especificado no ato normativo. Se a etapa de *avaliação* for o único objetivo do órgão responsável pelo processo participativo, não há porque haver *proposição*, pois o foco está apenas no diagnóstico ou na avaliação. E também não caberá falar em encaminhamento de deliberações como ação de continuidade, afinal o espaço não se disse propositivo.

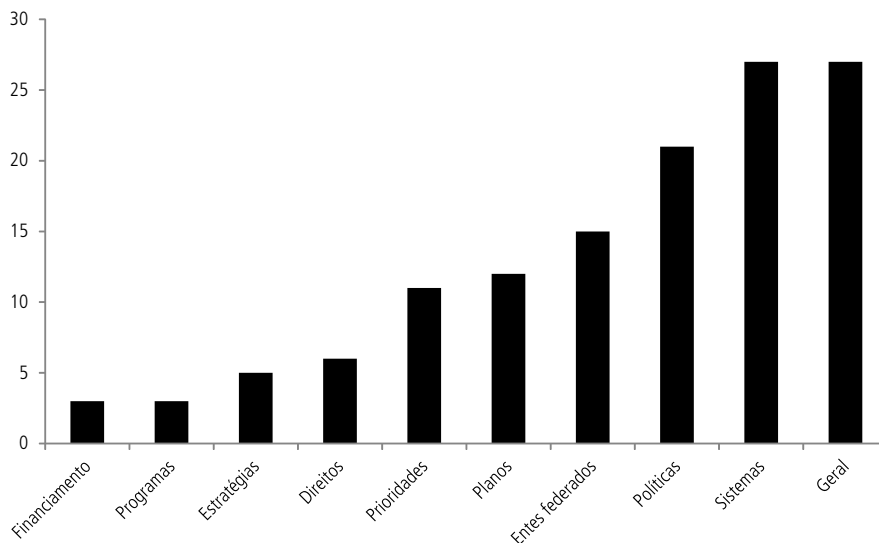
Importante destacar que entre as conferências que não apresentam a *proposição* como uma de suas finalidades, se encontram as mesmas que declararam apenas fins de *agendamento*, novamente as áreas de comunidades brasileiras no exterior, arranjos produtivos locais e infantojuvenil pelo meio ambiente. Cabe questionar novamente se conferências sem caráter propositivo devem mesmo ser consideradas como tal, caso considere-se a *proposição* como parte da natureza de processos participativos como estes.

13. 1ª e 2ª Conferências das Comunidades Brasileiras no Exterior; 1ª Conferência de Arranjos produtivos Locais; 1ª e 2ª Conferências dos Direitos da Pessoa com Deficiência; 1ª, 2ª e 3ª Conferências Infantojuvenil pelo Meio Ambiente; 2ª Conferência de Políticas para Mulheres; 4ª Conferência de Saúde Mental; 5ª e 6ª Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Para além de saber se as conferências foram propositivas, vale observar qual o sentido da *proposição* desejada quando da formulação dos objetivos do processo. Desta forma, a análise das subcategorias pode revelar aspectos importantes. Entre os conteúdos de propostas esperadas estão a garantia de direitos, a formulação de estratégias, a indicação de prioridades de ação, a articulação de entes federados, a indicação de alternativas de financiamento e a criação ou qualificação de programas, políticas, planos e sistemas.

Antes de observar os conteúdos específicos, o gráfico 4 apresenta a distribuição das unidades de análise nas subcategorias ligadas à *proposição*.

GRÁFICO 4
Distribuição dos objetivos propositivos de conferências



Fonte: INESC/Pólis (2011).

O financiamento foi à subcategoria com menor frequência. Possivelmente o tema apareceu nas proposições finais, mas foi declarado como pauta do debate em apenas três processos: 2ª Conferência de Arranjos Produtivos Locais, 2ª Conferência dos Direitos da Pessoa Idosa e 1ª Conferência de Educação Profissional e Tecnológica. Desta última extrai-se um exemplo desse tipo de finalidade: “Propor mecanismos permanentes de financiamento, visando a manutenção e expansão da Educação Profissional e Tecnológica”.

A formulação de estratégias aparece como finalidade em quatro conferências. Isso indica uma visão estratégica para o espaço da conferência que antes de tratar de especificidades da política precisa traçar linhas gerais para a área. Corroborando esta perspectiva de formulação estratégica estão 11 conferências que almejavam definir prioridades de ação para órgãos governamentais em geral ou para órgãos responsáveis pela conferência.

A garantia de direitos ou a aplicação de determinada legislação foi apontada em seis conferências, mas apenas em um caso fala-se de um grupo específico que é o das pessoas idosas. Tratar de direitos de outros grupos excluídos não apareceu como intenção de outras conferências. O acesso à política pública como um direito fundamental foi mencionado, como no caso da 13ª Conferência Nacional de Saúde que colocou em seus objetivos: “definir diretrizes para a plena garantia da saúde como direito fundamental do ser humano e como política de Estado, condicionada e condicionante do desenvolvimento humano, econômico e social”.

Cabe destacar as 15 ocorrências que intencionavam discutir questões relacionadas aos entes federados. A elaboração de propostas para fortalecer a articulação de políticas públicas entre municípios, estados e União aparece como intenção em oito conferências. Isso pode indicar a relevância da articulação federativa, a necessidade de parcerias e a redefinição de competências e atribuições para execução das políticas públicas. Ao mesmo tempo, pode reforçar a descentralização administrativa sem que certas necessidades estruturais, em particular para municípios, sejam garantidas. Abaixo, seguem exemplos:

Propor reformulações necessárias ao marco legal da educação nacional para que o planejamento de ações articuladas entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios se torne uma estratégia basilar para a implementação do Plano Nacional de Educação (1ª Conferência de Educação, de 2010).

Propor e fortalecer mecanismos de articulação e cooperação institucional entre os entes federativos e destes com a sociedade civil no âmbito das políticas públicas de juventude (1ª Conferência de Políticas Públicas de Juventude, de 2008).

Recomendar diretrizes aos Estados e Municípios para incorporação dos princípios e eixos da 1ª CONSEG nas políticas públicas de segurança (1ª Conferência de Segurança Pública, de 2009).

Por fim, entre as ocorrências de finalidades com caráter propositivo é necessário destacar as que se referem a programas, planos, políticas e sistemas. Essa parte está destacada no quadro 5 que apresenta a quantidade de conferências em cada uma das subcategorias.

QUADRO 5

Subcategoria	Conferências
Programa nacional	2
Plano nacional	12
Política nacional	20
Sistema nacional	20

Fonte: INESC/Pólis (2011).

Por um lado, apenas duas conferências¹⁴ se propuseram a tratar particularmente de um programa. Isso pode trazer a ideia de que a *proposição* para ações em curso ou a formulação de soluções específicas não se coloca como pauta nas conferências. A discussão mais genérica pode ser o foco desejado. Por outro lado, 12 processos intencionaram formular diretrizes visando um plano nacional. Isso pode indicar na pauta das conferências, embora em casos específicos, a percepção da importância da definição de diretrizes com metas e prazos. Eis um exemplo da 6ª Conferência de Assistência Social de 2007 que ilustra esse aspecto: “Aperfeiçoar o Plano Decenal da Assistência Social, através da inclusão de novas metas nacionais”. Cabe considerar que nas conferências já inseridas em sistemas, como no caso da saúde e da assistência social, a formulação de propostas para o plano da área pode estar em suas atribuições como instâncias participativas.

Foram 20 as conferências que falaram em políticas nacionais em seus objetivos, o que pode indicar a disseminação da necessidade de articulação de ações governamentais. Mas o que mais chama a atenção é a quantidade de conferências, 20 também, que falaram em criação ou fortalecimento de um sistema de políticas públicas. Embora não se saiba o significado da ideia de sistema quando declarada nas finalidades de conferências, a proposição de ações para a criação ou fortalecimento de um sistema aparece com a maior frequência entre todas as subcategorias, excluídas as finalidades de proposições gerais.

14. A 1ª de Segurança Pública e a 11ª de Direitos Humanos.

Além da saúde, que intencionava consolidar o seu sistema e serviu de inspiração para outras áreas que também assim desejaram, essa finalidade foi trazida pelas seguintes conferências: assistência social, cultura, defesa civil, direitos da pessoa idosa, direitos humanos, educação, esporte e lazer, juventude, meio ambiente, segurança alimentar e nutricional e segurança pública.

Embora uma visão sistêmica possa trazer articulação e integração de ações, o peso administrativo para a criação de estruturas municipais, estaduais e federais em tantas áreas talvez não seja considerado se o modelo desejado é o do SUS. Além disso, a transversalidade desejada em tantas políticas dessas e de outras áreas pode até ser dificultada, se os sistemas não forem articulados, o que poderia fomentar o isolamento das políticas. Evidentemente que a intenção dessa declaração de objetivos pode ser ampliar as redes de execução de políticas e não os sistemas com estruturas funcionais diferenciadas.

De toda forma, essa quantidade de ocorrências relacionadas a sistemas é algo que salta aos olhos. Curioso é observar que uma das conferências que intencionava a criação de um sistema mudou sua orientação na edição seguinte. Não se sabe o motivo, mas pode ser que as implicações da articulação de um sistema tenham vindo ao debate e a opção na continuidade tenha sido por focalizar a formulação de uma política nacional como uma ação estratégica para a área. Aqui se fala da Conferência de Direitos Humanos, abaixo as finalidades declaradas:

Definir o caráter, os princípios, a estrutura e a estratégia de implementação do Sistema Nacional de Direitos Humanos (SNDH) (9ª Conferência de Direitos Humanos, de 2004).

Propor diretrizes, eixos e prioridades da Política Nacional de Direitos Humanos (11ª Conferência de Direitos Humanos, de 2008).

Na 11ª Conferência de Direitos Humanos de 2008 não se mencionou mais o sistema nas finalidades. Não se trata de condenar a existência de sistemas, mas pode ser que a intenção verdadeira seja a institucionalização de uma política e a solução mais adequada passe pela formulação de planos ou de outras alternativas. E mesmo quando o propósito seja a articulação de ações entre entes da federação, cabe pensar se o modelo do SUS é adequado. Talvez o desenho institucional da saúde não atenda às especificidades de outras áreas. Além disso, a institucionalização pela criação de sistemas,

sem que necessidades estruturais sejam atendidas, pode reforçar a descentralização administrativa sem a efetiva capilaridade das ações.

7 SÍNTESE DAS FINALIDADES

Com os resultados da análise, percebe-se que a *proposição* foi a principal finalidade, aparecendo em 82% das conferências estudadas. De toda forma, pode-se identificar também objetivos ligados a *participação*, *avaliação* e *agendamento*. Considerando a ocorrência de conferências nas quatro categorias, percebem-se elementos da natureza desses processos participativos. Não é possível falar que todos possuem caráter propositivo, avaliativo, de *agendamento* e que tratam da participação em si. Apenas oito conferências¹⁵ declararam objetivos relacionados às quatro categorias.

A rigor, a categoria de objetivos a respeito de *participação* deveria ser uma subcategoria de *proposição*. Aqui se fez a diferenciação com fins analíticos, em particular pela relevância de um espaço participativo, buscando qualificar o seu próprio funcionamento. Desta forma, para além da natureza propositiva que já seria esperada para as conferências por serem espaços de gestão participativa de políticas públicas, revelam-se nas conferências finalidades relacionadas à *avaliação* e ao *agendamento*.

No quadro 6 pode-se observar a relação entre os tipos de finalidades declaradas.

QUADRO 6
Relações entre finalidades das conferências

	Agendamento	Avaliação	Participação	Proposição
Agendamento				
Avaliação	11			
Participação	14	17		
Proposição	20	26	29	

Fonte: INESC/Pólis (2011).

Vê-se que 29 conferências desejavam tratar de *proposição* e de *participação*, 26 intencionaram analisar e propor e 20 tiveram o *agendamento* e a *proposição* entre suas

15. 1ª Conferência de Cultura; 1ª Conferência dos Direitos da Pessoa Idosa; 1ª Conferência de Educação Escolar Indígena; 1ª Conferência de Saúde Ambiental; 2ª Conferência de Cultura; 2ª Conferência dos Direitos da Pessoa Idosa; 3ª Conferência das Cidades; e 4ª Conferência das Cidades.

finalidades. As outras relações possíveis, mesmo com menor frequência, relevam aspectos da natureza das conferências, pois indicam que alguns processos não explicitaram a intenção de *proposição*, mas desejavam outras finalidades. Dezesete conferências quiseram tratar apenas de *avaliação* e de *participação*, 14 se propuseram ao *agendamento* e ao fortalecimento da *participação* e outras 11 disseram que apenas fariam *agendamento* e *avaliação*.

Contradições ou fragilidades em cada categoria foram apontadas. Cabe retomar algumas, pois intenções louváveis podem ter consequências indesejadas. Por exemplo, se uma conferência centra-se no *agendamento* não pode esquecer a finalidade propositiva, afinal, uma campanha de mobilização poderia ser mais adequada que uma conferência. De toda forma, cabe ter em mente que propor sem avaliar pode gerar formulações distantes da realidade, sendo assim, a *avaliação* aparece como etapa da *proposição*.

Vale ressaltar também reflexões feitas no que tange às finalidades relacionadas à *participação*. Foi mencionada esparsamente a garantia de participação de grupos excluídos, mesmo que a dimensão da articulação de diferentes sujeitos políticos tenha aparecido como finalidade. A interface entre conselhos e conferências também apareceu poucas vezes e a eleição de conselhos em conferências foi caso isolado. E no campo das proposições em si foi mencionada a possível cilada que a criação de sistemas pode representar, em especial, pelo espelhamento no modelo da saúde sem que necessidades estruturais sejam garantidas e articuladas. Também foi percebido que nas finalidades propositivas há uma tendência para a generalização e não especificação de ações ou programas, o que pode já revelar o que se espera como resultado.

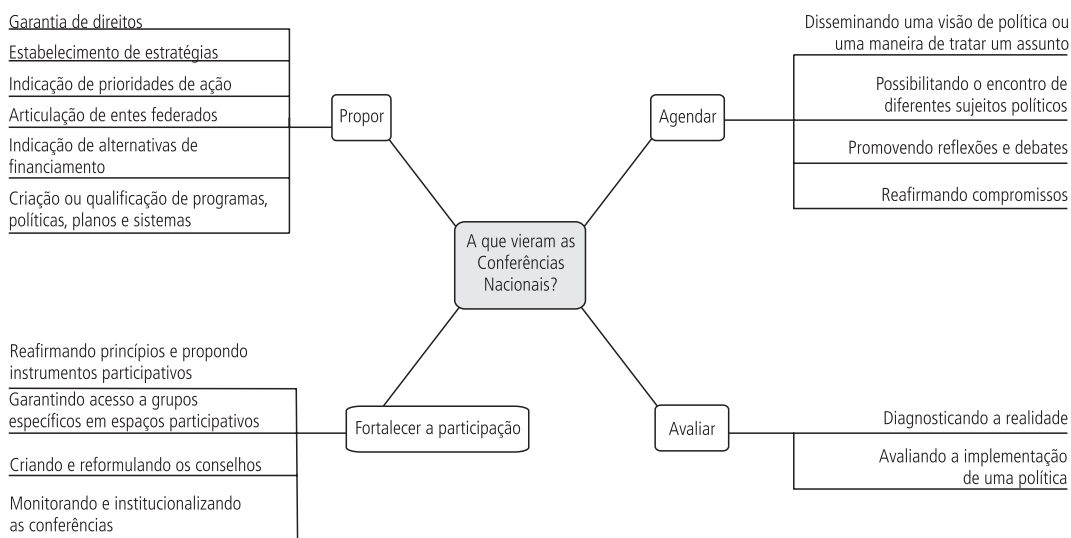
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, cabe dizer que mesmo constatando a baixa ocorrência de alguns objetivos e a fragilidade de outros, sabe-se que pode haver distâncias entre a intenção e a ação. Portanto, analisar as finalidades das conferências é um elemento para compreender sua natureza, sendo a observação da realização uma etapa fundamental para aprofundar o entendimento do funcionamento desses processos participativos. Afinal, há uma singularidade em cada conferência enquanto processo participativo pelo contexto institucional e social em que se realiza.

Observando o conjunto de dados reunidos, segue como desafio a compreensão das consequências das conferências nacionais. Aqui não se fala em resultados, mas sim em consequências. Tendo em vista que avaliar estes processos apenas com base na finalidade propositiva, em que deliberações são elaboradas e supostamente encaminhadas aos órgãos responsáveis, seria limitar a observação de efeitos decorrentes da participação social na gestão pública.

Desta forma, ao serem desenhadas pesquisas em torno da efetividade das conferências, cabe conhecer a que estas vieram para que as análises não sejam restritivas. Isso, tendo em vista a multiplicidade de perspectivas metodológicas e analíticas que podem estar presentes nas avaliações desses processos participativos se estiver em mente que, além de propor políticas públicas, as conferências também se proponham a agendar temas, avaliar situações e fortalecer a participação. Na figura 1, um mapa mental sintetiza os achados da pesquisa realizada, apresentando as principais finalidades declaradas pelas conferências nacionais ocorridas entre 2003 e 2010.

FIGURA 1



Fonte: INESC/Pólis (2011).

REFERÊNCIAS

ABERS, R.; JORGE, K. D. Descentralização da gestão da água. **Ambiente & Sociedade**, v. VIII, n. 2, jul./dez. 2005.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-46, 2008.

_____. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, L. (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

BRASIL. **Balanco de Governo 2003-2010**. Livro 6. Capítulo 3: Democracia e Diálogo. 2010. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/publicacoes/arquivos-privados/balanco-de-governo-2003-2010/livro-6/6.3-participacao-social/at_download/file> Acessado em: 10 ago. 2011.

CAMURÇA, S. M. S. Políticas para as mulheres. **Teoria e Debate**, n. 66, abr./maio/jun. 2006.

DAGNINO, E. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas da esquerda brasileira. In: ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1998.

GOVERNO FEDERAL. **Seção Participação Social no Portal do Governo Brasileiro**. 2007. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/participacao_popular/publicacoes/conferencias/> Acessado em: 13 set. 2008.

HOCHMAN, G. Reformas, instituições e políticas de saúde no Brasil (1930-1945). **Educar**, Curitiba, n. 25, p. 127-141, 2005. Disponível em: <<http://calvados.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/educar/article/viewfile/2242/1874>> Acessado em: 13 set. 2008.

INESC/PÓLIS. **Arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios**. Brasília, São Paulo, 2011 (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <www.inesc.org.br>

MAPAS. **A experiência do Projeto Mapas de monitoramento político de iniciativas de participação do governo Lula**. Rio de Janeiro: Ibase, 2005. [online] Disponível em: <<http://www.ibase.br/pt/wp-content/uploads/2011/06/outros-mapas-monitoramento-ativo-da-part.-soc.pdf>> Acessado em: 14 nov. 2011.

MARICATO, E.; SANTOS JÚNIOR, O. A. Uma política urbana participativa. **Teoria e Debate**, n. 66, abr./maio/jun. 2006.

INSTITUTO PÓLIS. Conferências Municipais. **Boletim Dicas**, n. 230, 2005. Disponível em: <www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas_interna.asp?codigo=230> Acessado em: 15 set. 2008.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura/Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2004.

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura/Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2006.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SGPR. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Informativo Participação Social**. Abril de 2006.

SOUZA, C. H. L. de. **Partilha de poder decisório em processos participativos nacionais**. 2008. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Cristina Celia Alcantara Possidente

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Lucia Duarte Moreira

Luciana Nogueira Duarte

Míriam Nunes da Fonseca

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro Cunha

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 500 exemplares

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

